



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdu a soudců JUDr. Lenky Matyášové a JUDr. Viktora Kučery v právní věci žalobců: **a) J. H., b) M. H.**, oba zastoupeni JUDr. Vítem Svejkovským, advokátem se sídlem Holečkova 419/21, Praha 5, proti žalovanému: **Městský úřad Rokycany**, se sídlem Masarykovo náměstí 1, Rokycany, o kasační stížnosti žalobců proti usnesení Krajského soudu v Plzni ze dne 28. 7. 2025, č. j. 55 A 35/2025-17,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovanému **s e** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **n e p ř i z n á v á .**

O d ů v o d n ě n í :

I.

Průběh dosavadního řízení

[1] Rozhodnutím ze dne 13. 8. 2024, č. j. MeRo/6474/OST/24, sp. zn. MeRo/1135/OST 22 May, žalovaný na základě zjištění, že terénní úpravy na pozemcích žalobců parc. č. XA a XB v k. ú. K. byly provedeny bez rozhodnutí vyžadovaného zákonem č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), v relevantním znění (dále jen „starý stavební zákon“), a nelze je dodatečně povolit, nařídil žalobcům odstranění těchto terénních úprav, a to do úrovně stanovené dle výškového uspořádání sousedních pozemků a u některých z nich zároveň dle výškového uspořádání stávajícího oplocení. Terénní úpravy spočívaly v navezení zeminy s nepatrným množstvím stavební suti.

[2] Jelikož rozhodnutí žalovaného nebylo v odvolacím ani ve zkráceném přezkumném řízení podstatně změněno a žalovaný byl přesvědčen, že povinnost uložená jeho rozhodnutím nebyla dostatečně splněna, podal za účelem jejího vymožení exekuční návrh ze dne 30. 5. 2025, č. j. MeRo/2633/OST/25, adresovaný soudnímu exekutorovi

Mgr. Martinu Tunklovi, exekutorský úřad Plzeň-město. Exekuční řízení bylo zahájeno dne 3. 6. 2025.

[3] Žalobci následně podali ke Krajskému soudu v Plzni žalobu dle § 82 a násl. s. ř. s., v níž se domáhali, aby krajský soud určil, že zásah žalovaného „*spočívající v konstatování nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím č. j. MeRo/1135/OST/22 May ze dne 13. 8. 2024, a v poskytnutí podkladu pro nařízení výkonu rozhodnutí, přestože žalobci tuto povinnost splnili, je nezákonný*“. Žalobci se rovněž domáhali, aby krajský soud žalovanému zakázal v uvedeném zásahu pokračovat či jej opakovat a aby jim přiznal náhradu nákladů řízení. Krajský soud žalobu shora uvedeným usnesením ze dne 28. 7. 2025, č. j. 55 A 35/2025-17, odmítl.

[4] Krajský soud uvedl, že mezi podmínky řízení o zásahové žalobě patří tvrzení žalobce o myslitelném dotčení jeho právní sféry zásahem správního orgánu. Je-li zjevné a nepochybné, že jednání popsané v žalobě nemůže být vzhledem ke své povaze, původci či jiným okolnostem „zásahem“ ve smyslu legislativní zkratky v § 82 s. ř. s., musí být taková žaloba, i kdyby byla všechna tvrzení žalobce pravdivá, odmítnuta podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s., jelikož chybí podmínka řízení spočívající v myslitelném tvrzení nezákonného zásahu (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 3. 2021, č. j. 6 As 108/2019-39, publ. pod č. 4178/2021 Sb. NSS, bod 115; všechna zde zmiňovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na www.nssoud.cz).

[5] Žalobci dle žalobního petitu spatřovali nezákonný zásah žalovaného v konstatování nesplnění povinnosti uložené žalobcům rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 8. 2024, č. j. MeRo/6474/OST/24, a v tom, že žalovaný poskytl podklad pro nařízení exekuce, přestože žalobci uloženou povinnost dle svého přesvědčení splnili. Ve vlastním textu žaloby pak žalobci uvedli, že nezákonný zásah žalovaného spočívá v neopodstatněném konstatování nesplnění povinnosti uložené uvedeným rozhodnutím žalovaného a v následném iniciování exekučního řízení formou soudní exekuce, přestože dle svého přesvědčení uloženou povinnost řádně a včas splnili.

[6] Krajský soud uvedenému porozuměl tak, že žalobci napadají jednak úsudek/zjištění žalovaného o tom, že nesplnili povinnost, která jim byla uložena v rozhodnutí žalovaného a která spočívala v odstranění terénních úprav, a kromě toho také následné „*poskytnutí podkladu pro*“ či „*iniciování*“ exekuce ze strany žalovaného, čímž je míněno podání exekučního návrhu, kterým se zahajuje exekuční řízení [§ 35 a § 37 a násl. zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti (exekuční řád) a o změně dalších zákonů, v relevantním znění (dále jen „exekuční řád“)] žalovaným jakožto oprávněným.

[7] Na základě uvedeného krajský soud konstatoval, že pro posouzení otázky naplnění podmínek řízení je v projednávané věci významný rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, publ. pod č. 4435/2023 Sb. NSS. Po citaci jeho závěrů krajský soud zdůraznil, že i když se v projednávané věci nejedná o vymáhání daňového nedoplatku, které v uvedeném rozsudku posuzoval rozšířený senát, nýbrž o vymáhání nepeněžitě uložené povinnosti uložené podle starého stavebního zákona, lze právní úvahu předestřenou v rozsudku rozšířeného senátu aplikovat i na projednávanou věc.

pokračování

[8] I v nynějším případě tak dle krajského soudu platí, že podání exekučního návrhu žalovaným k vymození nepeněžitě povinnosti v podobě odstranění terénních úprav nemůže být pojmově nezákonným zásahem s ohledem na absenci přímosti zaměření jednání žalovaného vůči žalobcům či přímosti jejich zasažení úkonem žalovaného. I v posuzované věci se totiž exekuční návrh ve sféře žalobců projevil až ve chvíli, kdy byl na jeho základě exekučním soudem pověřen soudní exekutor (pověření má totiž účinky nařízení exekuce a pověření soudního exekutora jejím provedením, viz § 43a odst. 1 věta první a odst. 3 věta první exekučního řádu). Jelikož tedy samotné podání exekučního návrhu žalovaným do práv žalobců nezasáhlo, nemohlo být pojmově (nezákonným) zásahem podle § 82 s. ř. s. Řečeno slovy žalobců, to, že žalovaný poskytl podklad pro exekuci, resp. ji inicioval, do práv žalobců nezasahuje, protože uvedené konání žalovaného nemůže být pojmově (nezákonným) zásahem podle § 82 s. ř. s.

[9] Co se týče konstatování nesplnění povinnosti, tedy ohledně sporu o úsudek/zjištění žalovaného o tom, že žalobci nesplnili povinnost uloženou jim rozhodnutím žalovaného spočívající v odstranění terénních úprav, i to je dle krajského soudu záležitost až exekučního řízení. Krajský soud k této otázce odkázal na civilistickou soudní praxi, která konstantně judikuje, že při nařízení výkonu rozhodnutí či exekuce soud nezkontroluje, zda a v jaké míře povinný splnil povinnost, která mu byla uložena vykonávaným titulem; tato okolnost je uplatnitelná a přísluší o ní soudu rozhodovat až v rámci posouzení důvodu pro zastavení výkonu rozhodnutí (exekuce) podle § 268 odst. 1 písm. g) zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, v relevantním znění (dále jen „o. s. ř.“). Krajský soud ohledně tohoto závěru odkázal příkladmo na usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 3. 2011, sp. zn. 20 Cdo 1891/2009, ze dne 14. 10. 2004, sp. zn. 20 Cdo 1085/2004, a ze dne 18. 1. 2005, sp. zn. 21 Cdo 2053/2004).

[10] Krajský soud proto uzavřel, že bylo na žalobcích, aby v situaci, kdy mají za to, že vymáhanou povinnost splnili dobrovolně, v exekučním řízení podali návrh na zastavení exekuce. Jestliže exekuční soud tuto skutečnost posuzuje, není dle krajského soudu možné úsudek žalovaného ohledně toho, zda byla uložena povinnost splněna, jenž se projeví v podání exekučního návrhu a, budou-li splněny i další procesní podmínky, v pověření soudního exekutora, považovat za zásah správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. Tento úsudek se totiž projeví ve sféře práv a povinností žalobců jako povinných teprve v exekučním řízení, a to jen za předpokladu, že soudy rozhodujícími v tomto řízení nebude shledán nesprávným, což vyplývá z bodu 40 zmiňovaného rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61. Konstatování žalovaného, že žalobci nesplnili povinnost uloženou jim v jeho rozhodnutí, tedy dle krajského soudu rovněž pojmově nemohlo být (nezákonným) zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s.

[11] Z uvedených důvodů krajský soud žalobu žalobců dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. pro neodstranitelný nedostatek podmínky řízení odmítl.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[12] Žalobci (stěžovatelé) napadají usnesení krajského soudu kasační stížností. Konstatování nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím žalovaného a následné podání exekučního návrhu má dle jejich názoru bezprostřední účinek na jejich právní sféru, neboť

jimi byl vyvolán stav, jehož důsledkem je bezprostřední ohrožení jejich vlastnického práva. Stalo se tak i přes skutečnost, že stěžovatelé tvrdí, že uloženou povinnost splnili.

[13] Krajský soud dle názoru stěžovatelů mechanicky aplikoval závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, které se však týkaly vymáhání daňových nedoplatků správcem daně. Stěžovatelé jsou přesvědčeni, že závěry rozšířeného senátu nelze paušálně aplikovat na každý exekuční návrh jakéhokoli správního orgánu bez ohledu na skutkové okolnosti.

[14] V projednávané věci totiž exekuce směřuje k zásahu do nemovitých věcí, konkrétně k odstranění terénních úprav na pozemcích stěžovatelů. Žalovaný svůj závěr o nesplnění povinnosti dle stěžovatelů neopřel o žádné objektivní měření, nýbrž pouze o vizuální posouzení kontrolních úředníků. Dle přesvědčení stěžovatelů bylo také rozhodnuto bez řádného skutkového podkladu, čímž došlo k porušení § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Stěžovatelé také uvádějí, že podali proti kontrolním zjištěním námitky, které však měly být „odmítnuty bez dalšího dokazování“.

[15] Dle názoru stěžovatelů tak byla bez přijetí adekvátních skutkových zjištění zahájena exekuce ohrožující jejich vlastnická práva, což považují za zásah do ústavně zaručeného práva vlastnit majetek (čl. 11 Listiny základních práv a svobod), čímž má být naplněn jak „materiální znak zásahu“, tak i jeho bezprostřednost. Stěžovatelé jsou proto přesvědčeni, že postup žalovaného, proti němuž brojí, nepředstavuje pouhý pocit nejistoty či procesní krok, nýbrž reálný a významný zásah do právní sféry jednotlivce, pročež měl krajský soud žalobu projednat věcně.

[16] Výklad, dle něhož podání exekučního návrhu správním orgánem nemůže být nikdy nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., dle názoru stěžovatelů neodpovídá závěrům rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61. Rozšířený senát v tomto rozsudku výslovně uvedl, že podání exekučního návrhu správcem daně při vymáhání daňového nedoplatku nelze samo o sobě považovat za zásah, přičemž však současně vymezil kritérium tzv. „zprostředkujícího mechanismu“, dle něhož mezi jednáním správního orgánu a přímým zásahem do práv jednotlivce musí chybět jakýkoliv nezávislý hodnotící článek. Tento závěr však dle stěžovatelů nelze mechanicky aplikovat na veškeré exekuční návrhy, neboť v jiných případech může mít postup správního orgánu bezprostřední a reálně zasahující účinek, a to zejména tehdy, když správní orgány konstatují nesplnění rozhodnutí bez objektivního posouzení skutkového stavu, jak k tomu, dle přesvědčení stěžovatelů, v posuzované věci došlo.

[17] Z uvedených důvodů stěžovatelé Nejvyššímu správnímu soudu navrhují, aby usnesení krajského soudu zrušil a vrátil mu věc k dalšímu řízení.

[18] Stěžovatelé na podporu uvedených tvrzení označili listinné důkazy, které jsou ovšem součástí správního spisu, proto jimi není třeba provádět dokazování (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, publ. pod č. 2383/2011 Sb. NSS).

[19] Žalovaný ve svém vyjádření ke kasační stížnosti popsal dosavadní vývoj věci a uvedl, že souhlasí se závěry krajského soudu.

pokračování

III.

Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud nejprve posoudil formální náležitosti kasační stížnosti a shledal, že je podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozhodnutí krajského soudu (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána oprávněnými osobami, neboť stěžovatelé byli účastníky řízení, z něhož napadené rozhodnutí krajského soudu vzešlo (§ 102 s. ř. s.), a jsou zastoupeni advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Poté soud přistoupil k přezkoumání napadeného usnesení v mezích rozsahu kasační stížnosti a uplatněných důvodů, přičemž zkoumal, zda napadené rozhodnutí krajského soudu netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[21] Jak již poukázal krajský soud, rozšířený senát Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, zejména konstatoval:

„Z definičních znaků zásahu ve smyslu § 82 s. ř. s. je pro posouzení věci klíčové kritérium přímosti zaměření jednání správního orgánu vůči jednotlivci či přímosti zasažení jednotlivce. Jednání správního orgánu se k naplnění tohoto kritéria musí ve sféře práv a povinností jednotlivce projevit bezprostředně, byť k přímému zásahu může dojít až v důsledku uvedeného jednání. Podstatné je, zda příčinný řetězec mezi jednáním a přímým zásahem bude zřejmý a natolik „krátký“ a nepodmíněný, aby nemohl být rozmělněn jinými důležitými společně působícími příčinami; významná míra odstupu mezi jednáním správního orgánu a jím způsobeným přímým zásahem do práv adresáta však může existovat. Mezi jednáním správního orgánu a jeho následkem v podobě přímého zásahu do práv nemůže tedy být žádný další zprostředkující mechanismus, který by účinky jednání mohl omezit, modifikovat či zcela vyloučit.

V nyní projednávaném případě však právě takový zprostředkující mechanismus existuje – je jím samotné exekuční řízení. V exekučním řízení o tom, zda vůbec bude na základě exekučního návrhu správního orgánu vůči jednotlivci postupováno, rozhoduje jednak exekutor (§ 39 exekučního řádu), jednak soud (v součinnosti se soudním exekutorem). Exekuční návrh se ve sféře povinného projeví až ve chvíli, kdy je na jeho základě pověřen soudní exekutor (pověření má účinky nařízení exekuce a pověření soudního exekutora jejím provedením, viz § 43a odst. 1 věta první, odst. 3 věta první exekučního řádu). Do té doby se projevuje jen jako hrozba, že brzy může být soudní exekutor pověřen, a v podobě zanesení údajů o návrhu na zahájení exekučního řízení do neveřejné evidence.

Podání exekučního návrhu tedy patří k těm typům aktů, které samy o sobě (ještě) do práv jednotlivce přímo nezasahují nebo jejichž přímý účinek je natolik nepatrný, že je nelze mít za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s. (či za rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., pokud by měly potřebnou formu; viz k tomu již zmíněné usnesení rozšířeného senátu č. j. 7 Aps 3/2008-98, bod 19; viz též usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2019, č. j. 1 As 436/2017-43, č. 3931/2019 Sb. NSS, zejm. body 31 a 32). Podobný náhled zaujal již dříve Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 3. 2005, č. j. 2 Aps 1/2005-65, č. 603/2005 Sb. NSS, ve věci výzvy k odevzdání cestovního pasu podle § 23 a násl. zákona č. 329/1999 Sb. o cestovních dokladech, ve znění účinném do 31. 12. 2004 (obdobně i ve znění do 31. 12. 2010). V něm mimo jiné uvedl: „Přípis správního orgánu určité osobě, který obsahuje sdělení o stavu určitých věcí nebo určitého řízení, přímo nevynutitelnou výzvu, aby něco učinila, a informaci o případných negativních důsledcích, které tuto osobu za určitých zákonem předvídaných podmínek mohou postihnout, ještě nelze

považovat za zkrácení subjektivních práv této osoby, jakkoli samozřejmě takovou osobu mohou znejistit v náhledu na její právní pozici a vyvolat v ní pocit jistého ohrožení. Právní řád totiž neposkytuje a ani nemůže poskytovat ochranu před subjektivním (a nezřídka i psychologicky zcela pochopitelným a z lidského hlediska důvodným) pocitem ohrožení či nejistoty, nýbrž jen ochranu subjektivních práv, tedy konkrétních práv určité osoby.

[...]

V průběhu exekučního řízení otázku přiměřenosti exekuce posuzuje s účinky vůči povinnému exekuční soud. Úkony soudního exekutora a exekučního soudu v průběhu exekučního řízení jsou sice autoritativní (vrchnostenské), avšak již se neodehrávají ve sféře veřejné správy, nýbrž v rámci exekučního řízení, tedy soudního řízení zvláštního typu. Proto již nejsou přezkoumatelné ve správním soudnictví. Pravomocí soudů ve správním soudnictví není kontrolovat soudního exekutora a exekuční soud.“

[22] Tvrzení stěžovatelů, že krajský soud tyto závěry aplikoval „mechanicky“, není pravdivé. Krajský soud se aplikovatelností uvedených závěrů rozšířeného senátu na projednávanou věc zabýval v bodech 14 a 15 napadeného usnesení, přičemž dospěl ke kladnému závěru, který dostatečně zdůvodnil.

[23] I otázkou správnosti tohoto závěru se zdejší soud ve své rozhodovací praxi již zabýval, a to v rozsudku ze dne 5. 1. 2023, č. j. 1 As 159/2021-42, v němž konstatoval:

„Dle výše zmíněného rozsudku rozšířeného senátu č. j. 10 As 25/2020-61, „podání exekučního návrhu správcem daně jako oprávněným podle § 175 odst. 1 daňového řádu, je-li vymáhán daňový nedoplatek, nemůže být zásahem podle § 82 s. ř. s.“ Důvody, které rozšířený senát vedly k výše uvedenému závěru, se plně uplatní i na podání exekučního návrhu dle § 105 odst. 2 správního řádu. I v tomto řízení správní orgán podává exekuční návrh, o němž později ve vrchnostenském postavení rozhoduje civilní (exekuční) soud, a to včetně posouzení toho, zda byly splněny podmínky pro podání tohoto návrhu.

Rozšířený senát k tomu vyslovil, že i „podle judikatury Nejvyššího soudu tedy samotné podání exekučního návrhu ještě do práv povinného nezasahuje“. K tomu dodal, že v „průběhu exekučního řízení otázku přiměřenosti exekuce posuzuje s účinky vůči povinnému exekuční soud. Úkony soudního exekutora a exekučního soudu v průběhu exekučního řízení jsou sice autoritativní (vrchnostenské), avšak již se neodehrávají ve sféře veřejné správy, nýbrž v rámci exekučního řízení, tedy soudního řízení zvláštního typu. Proto již nejsou přezkoumatelné ve správním soudnictví. Pravomocí soudů ve správním soudnictví není kontrolovat soudního exekutora a exekuční soud.“

Ani v projednávané věci tedy soud neshledává možnost zasahovat do otázek exekučního soudnictví (ukládat práva a povinnosti exekutorovi či exekučnímu soudu). Jinými slovy, podáním exekučního návrhu (volbou způsobu exekuce) přechází přezkum zákonnosti výkonu práv (zejména nařízení a provedení exekuce) ze soudů správních na civilní. Ostatně v projednávané věci stěžovatel v exekučním řízení před civilním soudem (řízení sp. zn. 173 EX 549/20 vedené Okresním soudem v Českém Krumlově) požádal o zastavení exekuce i pro důvody uváděné v kasační stížnosti (odstranění stavby před podáním exekučního návrhu).

pokračování

V kasační stížnosti stěžovatel ani neuvádí, že by jej snad civilní soud stran námitek (vznesených v žalobě a kasační stížnosti) odkázal na řízení ve správním soudnictví. Ze žaloby ani z kasační stížnosti není patrné, že by se civilní soud výše uvedenými námitkami odmítl zabývat. Nadto Nejvyšší správní soud připomíná, že se již v minulosti vyjádřil k možné volbě způsobu vymáhání u nepeněžitých plnění (srov. např. rozsudky ze dne 31. 7. 2015, č. j. 8 As 143/2014-47, či ze dne 4. 7. 2018, č. j. 3 As 206/2017-46), přičemž dospěl k závěru, že se v tomto případě (volbě dle § 105 odst. 2 správního řádu) neuplatní podmínka poměrování výše plnění a exekučních nákladů před nařízením výkonu rozhodnutí.

S ohledem na výše uvedené krajský soud rozhodl objektivně v rozporu se zákonem, pokud žalobu věcně projednal. Podání exekučního návrhu nemůže pojmově být nezákonným zásahem. Krajský soud měl proto žalobu odmítnout podle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s.“ (důraz doplněn).

[24] Závěr krajského soudu, dle něhož podání exekučního návrhu nemůže být pojmově nezákonným zásahem, je tedy správný. Pokud jde o přesvědčení stěžovatelů, že nelze přijmout paušální závěr, že podání exekučního návrhu nemůže být nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s., Nejvyšší správní soud explicitně vyslovil opačný názor v citovaném rozsudku ze dne 5. 1. 2023, č. j. 1 As 159/2021-42. Pokud by Nejvyšší správní soud shledal, že je nutné se od tohoto závěru odchýlit, musel by tuto otázku předložit k rozhodnutí rozšířenému senátu. Zdejší soud však důvody pro takový postup v posuzované věci neshledal.

[25] Skutkové okolnosti, na které poukazují stěžovatelé, nejsou způsobilé změnit skutečnost, že proti podání exekučního návrhu je možné uplatnit obranu v exekučním řízení. Exekuční návrhy proto „samy o sobě (ještě) do práv jednotlivce přímo nezasahují“, případně jejich „přímý účinek je natolik nepatrný, že je nelze mít za zásah ve smyslu § 82 s. ř. s.“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61). Podání exekučního návrhu proto nemůže být pojmově nezákonným zásahem dle § 82 s. ř. s. a závěry rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, jsou plně aplikovatelné i na nynější případ.

[26] Pokud jde o žalobou rovněž napadené zjištění, že stěžovatelé nesplnili povinnost, která jim byla uložena rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 8. 2024, č. j. MeRo/6474/OST/24, krajský soud konstatoval, že nemůže být nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s. z toho důvodu, že se i proti němu lze bránit postupem dle § 268 odst. 1 písm. g) občanského soudního řádu.

[27] Zjištění nesplnění povinnosti uložené rozhodnutím žalovaného ze dne 13. 8. 2024, č. j. MeRo/6474/OST/24, však v první řadě nemělo samo o sobě za následek podání exekučního návrhu. Jedná se v tomto případě pouze o závěr kontrolních zjištění uvedených v záznamu o kontrolních úkonech ze dne 13. 5. 2025, č. j. MeRo/2211/OST/25, a protokolu o kontrole ze dne 21. 5. 2025, č. j. MeRo/2416/OST/25. Až na základě tohoto závěru se pak správní orgán rozhoduje, jakým způsobem exekuci zajistí, tedy zda se vůbec za tímto účelem obrátí na soudního exekutora.

[28] Podstatné však je, že ani samotná kontrolní zjištění obsažená v protokolu o kontrole zásahem správního orgánu ve smyslu § 82 s. ř. s. dle judikatury Nejvyššího správního soudu pojmově být nemohou.

[29] Tento závěr vyslovil Nejvyšší správní soud například v rozsudku ze dne 3. 9. 2025, č. j. 9 As 23/2025-52, v němž konkrétně uvedl: „Jde-li o druhý tvrzený zásah, lze přisvědčit posouzení krajského soudu, že směřuje vůči kontrolním zjištěním obsaženým v protokolu o kontrole. Těmi ale k žádnému zásahu do práv nedochází. Uplatní se zde právní názor, který byl v judikatuře správních soudů vysloven ještě ve vztahu ke státní kontrole podle zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, účinného do 31. 12. 2013, že její výsledky „mohou být podkladem pro zahájení správního řízení o uložení pokuty vůči odpovědnému subjektu a jedním z důkazů, kterým je prokazováno protiprávní jednání odpovědného subjektu, avšak samy o sobě nenahrazují ani nemohou nahradit dokazování provedené postupem stanoveným správním řádem v rámci následně vedeného správního řízení o uložení správní sankce“ (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 30. 8. 2001, č. j. 7 A 59/99-45; shodně též rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 21/2007-80). To znamená, že kontrolní zjištění zachycená v protokolu o kontrole podle § 15 zákona o státní kontrole „z povahy věci nejsou nezákonným zásahem ve smyslu § 82 s. ř. s., neboť jimi nedochází k žádnému zkrácení kontrolované osoby na jejích právech“ (rozsudek NSS ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 As 98/2015-32, odst. [17]; obdobně zásahová žaloba není prostředkem soudní ochrany proti kontrolním zjištěním získaným při daňové kontrole, srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 16. 11. 2016, č. j. 1 Afs 183/2014-55, č. 3566/2017 Sb. NSS, odst. [43]).“

[30] Tento závěr je aplikovatelný i v nynější věci. Ani kontrolní zjištění formulovaná žalovaným ve zmiňovaném protokolu o kontrole (bez ohledu na to, zda proti nim byly podány námitky) totiž sama o sobě do práv stěžovatelů nijak nezasáhla. Jejich jediným důsledkem, který stěžovatelé v kasační stížnosti namítají, bylo podání exekučního návrhu a z něj vyplývající následky, které však, jak již bylo uvedeno, dle rozsudku rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2022, č. j. 10 As 25/2020-61, a rozsudku téhož soudu ze dne 5. 1. 2023, č. j. 1 As 159/2021-42, rovněž nezákonným zásahem pojmově být nemohou.

[31] Závěr krajského soudu o odmítnutí žaloby dle § 46 odst. 1 písm. a) s. ř. s. proto jako celek ob stojí.

[32] Již nad rámec provedeného posouzení Nejvyšší správní soud dodává, že stěžovatelé v nynější věci návrh na zastavení exekuce skutečně podali. Vyplývá to z usnesení soudního exekutora Mgr. Martina Tunkla ze dne 30. 6. 2025, č. j. 094 EX 06166/25-039, jehož přílohou je tento návrh. Obě tyto listiny jsou součástí správního spisu.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Byť tedy Nejvyšší správní soud závěry krajského soudu do určité míry upřesnil, dospěl k závěru, že kasační stížnost jako celek není důvodná, a proto ji v souladu s § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s. zamítl.

[34] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný měl ve věci úspěch, náleželo by mu tedy vůči neúspěšným stěžovatelům právo na náhradu nákladů, které v řízení důvodně vynaložil. Žalovanému však v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nad rámec běžné administrativní činnosti nevznikly, proto mu soud jejich náhradu nepřiznal.

Poučení:

pokračování

Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné (§ 53 odst. 3, § 120 s. ř. s.).

V Brně dne 16. ledna 2026

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu